Deutscher Bundestag **Drucksache 19/44**
19. Wahlperiode

08.11.2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Gesetzentwurf
der Fraktion der SPD

Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Einwanderung qualifizierter Fachkräfte (Einwanderungsgesetz – EinwG)

A. Problem

Deutschland wird im nächsten Jahrzehnt massiv vom demografischen Wandel betroffen sein. Ab 2020 gehen die geburtenstarken Jahrgänge in den Ruhestand. Bis zum Jahr 2030 wird die Bevölkerung im Erwerbsalter um etwa fünf Millionen Menschen schrumpfen. Die demografische Entwicklung führt zu enormen Herausforderungen für unsere Sozialsysteme: Weniger Beitragszahlenden stehen mehr Rentenbezieher und Pflegebedürftige mit steigender Lebenserwartung gegenüber. Während 2013 auf 100 Personen im Erwerbsalter 34 Personen im Rentenalter kamen, werden es im Jahr 2060 fast doppelt so viele sein. Die Auswirkungen des demografischen Wandels sind aber auch im Hinblick auf die Beschäftigungsstruktur in Deutschland bereits deutlich zu spüren. Die Wirtschaft äußert einen stark gestiegenen Bedarf an qualifizierten Fachkräften, der über das Erwerbspersonenpotenzial auf dem nationalen Arbeitsmarkt nicht zu decken ist. Betroffen sind vor allem die Gesundheits- und Pflegebranche, Technik und IT, aber auch das Handwerk – insbesondere in den ländlichen Regionen. Bisher profitiert Deutschland von gut ausgebildeten Einwanderinnen und Einwanderern aus der Europäischen Union. Da aber auch in diesen Staaten die Bevölkerung altert und die Geburtenrate sinkt, werden in Zukunft weniger Menschen aus der EU zu uns kommen. Vorrangiges Ziel ist es, die hier lebenden Arbeitskräfte besser zu qualifizieren und zu integrieren (durch Erhöhung der Frauenerwerbstätigkeit, Qualifizierung junger Menschen ohne Berufsausbildung, Aus- und Weiterbildung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und Erwerbsloser, die bessere Eingliederung von Menschen mit Behinderungen sowie bessere
Integration der hier lebenden Migrantinnen und Migranten). Doch alle diese Bemühungen werden nicht ausreichen, um genügend Erwerbstätige zu mobilisieren. Deutschland ist daher auf die Einwanderung qualifizierter Fachkräfte aus dem Ausland angewiesen.

Der deutsche Gesetzgeber hat auf Grund der EU-Freizügigkeit kaum Spielräume, die Einwanderung von Unionsbürgerinnen und -bürgern rechtlich zu steuern. Die Steuerung der Kriterien, nach denen Drittstaatsangehörige nach Deutschland kommen können, unterliegt hingegen dem Einfluss der deutschen Gesetze. Diese Gestaltungsmöglichkeit ist in der Vergangenheit nicht ausreichend genutzt worden: 2015 waren gerade einmal vier Prozent aller Einwanderer nach Deutschland Arbeitsmigrantinnen und Arbeitsmigranten aus Drittstaaten. Die für Hochqualifizierte geschaffene Blaue Karte EU nutzten 2015 lediglich 14 468 Personen – von denen lediglich 40 Prozent tatsächlich nach Deutschland einreisten. Die geringe Attraktivität liegt auch in unserem zersplitterten und

unübersichtlichen Einwanderungsrecht begründet. Mit über 50 verschiedenen Aufenthaltstiteln in verschiedenen Gesetzen und Verordnungen sind die deutschen Einwanderungsregeln ohne entsprechende fachkundige Beratung insgesamt nur schwer verständlich. Der Nachteil besteht zudem in einer Vielzahl von Ermessensregelungen, die sowohl für Einwanderinnen und Einwanderer als auch für deutsche Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber wenig Rechtssicherheit bieten. Zudem sind die Prozesse für die Anerkennung von ausländischen Abschlüssen häufig schleppend und Zuwanderungsmöglichkeiten für qualifizierte Arbeitskräfte ohne Studienabschluss begrenzt. Auch die Gewährung einer Niederlassungserlaubnis ist nicht einheitlich für alle Fallgruppen geregelt.

Neben der geringen Nutzung der regulären Einwanderungswege ist unsere Gesellschaft mit der Herausforderung konfrontiert, dass in den vergangenen Jahren viele Menschen über den Asylweg nach Deutschland kamen, die nicht auf der Flucht vor Krieg und Verfolgung waren, sondern Arbeit und ein besseres Leben suchten. Der Wunsch nach einem Arbeitsplatz und wirtschaftlichem Wohlstand ist verständlich, aber kein Asylgrund. Die oft lebensgefährliche irreguläre Asylmigration nach Europa kann kein geeigneter Weg sein, Einwanderung nach den Interessen und Bedürfnissen beider Seiten zu gestalten. Es steht außer Frage, dass Deutschland wie bisher zu seinen rechtlichen und moralischen Verpflichtungen gegenüber all jenen stehen muss, die vor Krieg und Verfolgung geschützt werden müssen. Eine wirksame Reduzierung irregulärer und damit nur sehr bedingt steuerbarer Migrationsströme ist jedoch nur möglich, wenn neben diesem Weg auch legale Zuwanderungsmöglichkeiten existieren. Einwanderungsoptionen für Arbeitskräfte ohne Studienabschluss existieren bislang jedoch nur sehr begrenzt.

Damit Einwanderung weiterhin von der Gesellschaft akzeptiert und mitgestaltet wird, muss auch der hier lebenden Bevölkerung gut begründet werden, wer unter welchen Voraussetzungen nach Deutschland einwandern kann. Als im Jahr 2015 innerhalb eines Jahres 890 000 Asylsuchende nach Deutschlandkamen, hat bei vielen die zunehmende Angst vor Überfremdung und Kontrollverlust zu großer Verunsicherung und einem Misstrauen in die staatlichen Institutionen geführt. Deutschland erlebt derzeit ein dramatisches Aufkeimen von Populismus und Rassismus – und das zu Zeiten, in denen der deutsche Mittelstand händeringend nach Fachkräften aus dem Ausland sucht. Deutschland braucht darum keine Politik, die den Menschen Angst macht und die Stigmatisierung von Einwanderinnen und Einwanderern noch befeuert, sondern ein Einwanderungskonzept mit nachvollziehbaren Kriterien, das Einwanderung klug und kontrolliert gestaltet, damit sie gesellschaftlich akzeptiert bleibt. Dieses findet sich im bisherigen Aufenthaltsrecht nicht.

B. Lösung

Das Einwanderungsgesetz führt ein Punktesystem ein, das die Einwanderung von Arbeitskräften nach den Bedürfnissen des deutschen Arbeitsmarktes steuert und gestaltet. Es richtet sich an qualifizierte Fachkräfte aus Drittstaaten, die zum Zweck der Erwerbstätigkeit oder zur Arbeitsplatzsuche nach Deutschland einwandern. Es wirbt bei ausländischen Fachkräften mit attraktiven Rahmenbedingungen (durch die Öffnung für Nichtakademikerinnen und -akademiker, den Verzicht auf ein Mindestgehalt, die Abschaffung der zeitraubenden Vorrangprüfung, eine erleichterte Anerkennung der Abschlüsse in Deutschland, den Nachzug der Kernfamilie und eine schnelle Niederlassungserlaubnis), beinhaltet aber gleichzeitig Steuerungselemente, um sowohl die Einwanderungskriterien als auch das Einwanderungskontingent flexibel den Bedürfnissen des deutschen Arbeitsmarktes anpassen zu können. Dabei handelt es sich vorrangig um ein bedarfsorientiertes Einwanderungssystem

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

(für Bewerberinnen und Bewerber mit Arbeitsplatzangebot), in dem aber auch potenzialorientierte Einwanderung ermöglicht wird (für Bewerberinnen und Bewerber ohne Arbeitsplatzangebot, aber mit guten Qualifikationen). Gleichzeitig schafft es einen legalen Einwanderungsweg für Drittstaatsangehörige unterhalb der Voraussetzungen der Blauen Karte EU, der dazu dienen kann, das Asylsystem zu entlasten. Durch seine Transparenz und Kontrollierbarkeit erhöht es zudem die Akzeptanz von Einwanderung im Inland.

Das Punktesystem soll zunächst testweise neben den bisher geltenden Rechtsvorschriften bestehen. Nach einer Erprobungsphase müssen die bestehenden und die neuen Regelungen evaluiert werden. Ziel ist es, durch die schrittweise Vereinfachung, Reform und Überführung der bisherigen Einwanderungsregeln in das Einwanderungsgesetz die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche deutsche Einwanderungsgesellschaft zu schaffen. Dazu muss auch an einem attraktiven kulturellen und sozialen Umfeld sowie an geeigneten Maßnahmen zur Förderung von Integration und Gleichberechtigung gearbeitet werden. Auch die Reform des Staatsbürgerschaftsrechts und die verbesserte Arbeitsmarktintegration von bereits hier lebenden Migrantinnen und Migranten sind zwingend notwendig. Dazu bedarf es einer breiten gesellschaftlichen Debatte über die Einwanderung und die Veränderungen, die damit einhergehen. Den Anstoß hierzu soll das Einwanderungsgesetz geben.

Das deutsche Einwanderungsgesetz muss darüber hinaus in ein Gesamtkonzept Migration eingebettet werden. Dieses muss die Bekämpfung von Fluchtursachen ebenso beinhalten wie die Schaffung von legalen, sicheren Fluchtrouten, den Schutz der europäischen Außengrenzen und die faire Verteilung von Flüchtlingen innerhalb Europas. In diesen Bereichen muss Deutschland – parallel zur Entwicklung eines eigenen modernen Einwanderungssystems – gemeinsam mit seinen europäischen Partnern vorankommen.

C. Alternativen

Bereits im Jahr 2003 schlug die damalige Bundesregierung im Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes die Möglichkeit der potenzialorientierten Einwanderung über ein Punktesystem vor (BT-Drucksache 15/420). Dieser Vorschlag wurde von CDU/CSU und FDP im Bundesrat abgelehnt. Im Jahr 2017 hat die Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN einen Gesetzesentwurf zur Einführung eines Einwanderungsgesetzes eingebracht (BT-Drucksache 18/11854). Dieser beinhaltet interessante Aspekte, ist aber über eine 1. Lesung nicht hinausgekommen. Die SPD-Bundestagsfraktion hat den nun eingebrachten Gesetzesentwurf bereits im November 2016 vorgestellt und intensiv mit der Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft diskutiert. Die Ergebnisse dieser Diskussion müssen nun mit allen Fraktionen gemeinsam in den Fachausschüssen ausgewertet werden und in das Einwanderungsgesetz für Deutschland einfließen.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Die Bürokratiekosten für die Durchführung dieses Gesetzes können nicht beziffert werden. Es kann aber davon ausgegangen werden, dass die bedarfsorientierte Einwanderung von Fachkräften zu einem Gewinn an Wohlstand in Deutschland führen wird.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Einwanderung qualifizierter Fachkräfte (Einwanderungsgesetz – EinwG)

Vom …

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

§ 1
Zweckbestimmung

(1) Das Einwanderungsgesetz steuert die Einwanderung qualifizierter Fachkräfte aus dem Ausland über ein Auswahlverfahren nach Punkten. Die Regelungen in anderen Gesetzen bleiben unberührt.
(2) Dieses Gesetz findet keine Anwendung auf Ausländer, deren Rechtsstellung von dem Gesetz über die allgemeine Freizügigkeit von Unionsbürgern geregelt ist.

§ 2
Fachkräfte

Fachkraft im Sinne dieses Gesetzes ist jede Person,
1. die über Berufsqualifikationen verfügt, in Form
a) eines deutschen, eines anerkannten ausländischen oder eines einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbaren ausländischen Hochschulabschlusses beziehungsweise
b) einer im Inland erworbenen qualifizierten Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf oder einer im Ausland erworbenen Berufsqualifikation, wenn die nach den Regelungen des Bundes oder der Länder für die berufliche Anerkennung zuständige Stelle die Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation mit einer inländischen qualifizierten Berufsausbildung festgestellt hat, oder
2. die eine Erwerbstätigkeit ausübt, die Qualifikationen auf dem Niveau 3 oder einem höheren Niveau des Europäischen Qualifikationsrahmens (Empfehlung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. April 2008 zur Einrichtung des Europäischen Qualifikationsrahmens für lebenslanges Lernen, ABl. C 111 vom 6.5.2008, S.1) erfordert; ein verbindliches Arbeitsplatzangebot steht der Ausübung einer entsprechenden Erwerbstätigkeit gleich.

§ 3
Aufenthaltserlaubnis nach Auswahlverfahren im Punktesystem

Eine Aufenthaltserlaubnis im Sinne von § 7 des Aufenthaltsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2780) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung wird für Fachkräfte im Sinne von § 2 zum Zweck der Ausübung einer der Qualifikation entsprechenden qualifizierten Beschäftigung für drei Jahre sowie zur Suche nach einem entsprechenden Arbeitsplatz für ein Jahr erteilt, wenn der Ausländer erfolgreich am Auswahlverfahren im Punktesystem nach diesem Gesetz teilgenommen hat. Auf Ausländer, die sich bereits im Bundesgebiet aufhalten, findet § 3 keine Anwendung.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

§ 4
Verordnungsermächtigung

Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales bestimmt durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Innern die Bedingungen für die Teilnahme, den Ablauf und die Voraussetzungen für die erfolgreiche Teilnahme am Auswahlfahren nach § 3. In der Rechtsverordnung werden die Kriterien für ein punkte- und nachfrageorientiertes System festgelegt. Das Punktesystem basiert mindestens auf den folgenden zu bewertenden Kriterien:

1. Berufsqualifikationen,
2. Sprachkenntnisse,
3. Alter,
4. Integrationsaspekte,
5. Berufserfahrung und
6. dem Vorliegen eines Arbeitsplatzangebotes.

Die Rechtsverordnung ist dem Bundestag zuzuleiten. Die Zuleitung erfolgt vor der Zuleitung an den Bundesrat. Die Rechtsverordnung kann durch Beschluss des Bundestages geändert oder abgelehnt werden. Der Beschluss des Bundestages wird der Bundesregierung zugeleitet. Hat sich der Bundestag nach Ablauf von vier Sitzungswochen seit Eingang der Rechtsverordnung nicht mit ihr befasst, so wird die unveränderte Rechtsverordnung dem Bundesrat zugeleitet.

§ 5
Einwanderungskontingent

Das Einwanderungskontingent für eine Einreise und den Aufenthalt über das Einwanderungsgesetz wird vom Bundestag unter Zustimmung des Bundesrates auf Vorschlag der Bundesregierung durch Gesetz jährlich neu bestimmt. Die Bundesregierung erstattet dem Bundestag jährlich einen Bericht über den Stand der Einwanderung nach Deutschland.

§ 6
Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis

Einem Ausländer, der eine Aufenthaltserlaubnis nach § 3 besitzt, wird eine Niederlassungserlaubnis nach Maßgabe des § 7 erteilt. Sofern die Voraussetzungen der Niederlassungserlaubniserteilung nicht vorliegen, kann die Aufenthaltserlaubnis verlängert werden. Eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Arbeitsplatzsuche über den in § 3 genannten Höchstzeitraum hinaus ist längstens für ein weiteres Jahr möglich. Eine Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis ist jeweils nur möglich, sofern der Lebensunterhalt gesichert ist.

§ 7
Niederlassungserlaubnis

Einem Ausländer, der eine Aufenthaltserlaubnis nach § 3 besitzt, wird eine Niederlassungserlaubnis nach drei Jahren abweichend von § 9 Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes erteilt, wenn

1. die Sicherung des Lebensunterhalts ohne staatliche Hilfe gewährleistet ist,
2. ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache vorliegen und
3. er mindestens 18 Monate Pflichtbeiträge oder freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung geleistet hat oder Aufwendungen für einen Anspruch auf vergleichbare Leistungen einer Versicherungs- oder Versorgungseinrichtung oder eines Versicherungsunternehmens nachweist und
4. die Voraussetzungen des § 9 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 und 9 des Aufenthaltsgesetzes vorliegen. § 9 Absatz 2 Satz 3 und 6 des Aufenthaltsgesetzes gilt entsprechend.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

§ 8
Familiennachzug im Rahmen des Punktesystems

Für den Familiennachzug aller Ausländer, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 3 Alternative 1 zum Zweck der Ausübung einer der Qualifikation entsprechenden qualifizierten Beschäftigung für drei Jahre besitzen, sind die Regelungen zum Familiennachzug des Aufenthaltsgesetzes anwendbar. Der 6. Abschnitt des Aufenthaltsgesetzes ist mit der Maßgabe anzuwenden, dass § 27 Absatz 4 Satz 2, § 30 Absatz 1 Satz 3 sowie § 32 Absatz 2 Satz 1 des Aufenthaltsgesetzes entsprechend gelten.

§ 9
Lebensunterhaltssicherung

Von den Voraussetzungen des § 5 Absatz 1 Nummer 1 des Aufenthaltsgesetzes wird nur bei der erstmaligen Erteilung der Aufenthaltserlaubnis nach § 3 abgesehen. Die Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Arbeitsplatzsuche berechtigt zur Ausübung einer Beschäftigung, die insgesamt 120 Tage oder 240 halbe Tage im Jahr nicht überschreiten darf.

§ 10
Zustimmung zur Beschäftigung

(1) Die Aufenthaltserlaubnis nach § 3, die die Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung erlaubt, kann nur mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit nach Maßgabe des § 39 Absatz 1 des Aufenthaltsgesetzes erteilt werden, soweit durch Rechtsverordnung nicht etwas anderes bestimmt ist und die Berufsausübungserlaubnis, soweit diese vorgeschrieben ist, erteilt wurde oder ihre Erteilung zugesagt ist. Die Zustimmung kann für jede qualifizierte Beschäftigung erteilt werden.

(2) § 39 Absatz 2 des Aufenthaltsgesetzes ist mit der Maßgabe anzuwenden, dass über die Zustimmung bei der Einwanderung nach dem Einwanderungsgesetz § 39 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe b des Aufenthaltsgesetzes keine Anwendung findet, sofern die Landesregierungen nicht nach Ermessen in Bezirken mit hoher Arbeitslosigkeit an der Vorrangprüfung festhalten. Eine Zustimmung zur Beschäftigung kann nicht erteilt werden, wenn sich nach Maßgabe des § 39 Absatz 2 Satz 1 Nummer 1 Buchstabe a des Aufenthaltsgesetzes nachteilige Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt ergeben. Die ausländische Fachkraft darf nicht zu ungünstigeren Arbeitsbedingungen als vergleichbare deutsche Arbeitnehmer beschäftigt werden.

§ 11
Möglichkeit der nachträglichen Feststellung der Vergleichbarkeit beziehungsweise Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation

(1) Eine Aufenthaltserlaubnis nach § 3 kann bei Berufen, die nicht reglementierte Berufe sind, vorbehaltlich der Feststellung erteilt werden, ob eine ausländische Berufsqualifikation vorliegt, die einem inländischen Hochschulabschluss vergleichbar oder einer qualifizierten Berufsausbildung im Inland gleichwertig ist. Dies gilt nur, sofern ein im Ausland erworbener Ausbildungsnachweis bzw. der Nachweis über die ausländische Hochschulqualifikation vorliegt, der eine Beurteilung der qualifikationsentsprechenden Beschäftigung bei Vorliegen eines konkreten Arbeitsplatzangebotes zulässt.

(2) Die Feststellung der Gleichwertigkeit beziehungsweise Vergleichbarkeit der zuständigen Stelle ist innerhalb eines Jahres bei der Ausländerbehörde vorzulegen. Zum Zwecke des Ausgleichs von wesentlichen Unterschieden im Sinne von § 4 Absatz 2 des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes vom 6. Dezember 2011 (BGBl. I S. 2515), das zuletzt durch Artikel 150 des Gesetzes vom 29. März 2017 (BGBl. I S. 626) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung oder vergleichbare landesrechtlicher Regelungen durch sonstige Befähigungsnachweise, kann die Frist angemessen verlängert werden.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

§ 12
Widerruf der Zustimmung

Die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit nach § 10 kann widerrufen werden, wenn der Ausländer nach Erteilung der Aufenthaltserlaubnis gemäß § 3 nicht den erforderlichen Nachweis der Gleichwertigkeit bzw. Vergleichbarkeit der Berufsqualifikation innerhalb der Frist gemäß § 11 Absatz 2 Satz 1 beziehungsweise der verlängerten Frist nach Satz 2 erbringen kann.

§ 13
Mitwirkungspflichten

Fachkräfte mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 3 sind verpflichtet, der zuständigen Ausländerbehörde mitzuteilen, sofern die Beschäftigung, für die der Aufenthaltstitel erteilt wurde, vorzeitig beendet wurde oder wenn trotz Fortsetzung der Beschäftigung überwiegend eine selbständige Tätigkeit ausgeübt wird.

§ 14
Evaluation

Das Bundesministerium des Innern berichtet dem Deutschen Bundestag unter Einbeziehung von wissenschaftlichem Sachverstand drei Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes über die Wirksamkeit der im Einwanderungsgesetz beschlossenen Maßnahmen. Dabei ist insbesondere zu untersuchen, ob die mit dem Einwanderungsgesetz verfolgten Ziele erreicht worden sind und ob gegebenenfalls Verbesserungsbedarf besteht.

§ 15
Inkrafttreten

§ 4 und § 5 treten am Tag nach der Verkündung in Kraft. Im Übrigen tritt dieses Gesetz sechs Monate nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 8. November 2017

Andrea Nahles und Fraktion

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung

Ziel des Einwanderungsgesetzes ist es, die Einwanderung von qualifizierten Arbeitskräften nach den Bedürfnissen des deutschen Arbeitsmarktes zu steuern und zu gestalten.

II. Ausgangslage und Notwendigkeit der Regelungen

1. Der demographische Wandel und seine Auswirkungen

Das Statistische Bundesamt geht im Rahmen seiner Bevölkerungsvorausberechnung davon aus, dass die Einwohnerzahl der Bundesrepublik Deutschland ohne weitere Einwanderung und bei unverändertem Geburtenverhalten von derzeit 82 Millionen bis zum Jahr 2050 auf weniger als 60 Millionen sinken würde. Selbst bei kontinuierlicher Einwanderung wird die Einwohnerzahl 2060 zwischen 67,6 Millionen (bei schwächerer Einwanderung) und 73,1 Millionen (bei stärkerer Einwanderung) betragen und damit weniger als heute. (Statistisches Bundesamt, 13. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, 2015, S. 15). Das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland wird sich auf Grund der insgesamt niedrigen Geburtenraten und der Abwanderungszahlen in andere Staaten stetig reduzieren: Im Jahr 2013 gehörten 49,2 Millionen Menschen der Altersgruppe im erwerbstätigen Alter an (als Erwerbsalter wird die Spanne von 20 bis 64 Jahren betrachtet). Ihre Zahl wird nach dem Jahr 2020 deutlich zurückgehen und 2030 etwa 44 bis 45 Millionen betragen. 2060 werden dann ca. 38 Millionen Menschen im Erwerbsalter sein (–23 Prozent), falls der Wanderungssaldo (Differenz zwischen den Zuzügen nach Deutschland und den Fortzügen ins Ausland) von rund 500.000 im Jahr 2014 stufenweise bis 2021 auf 200 000 sinkt und danach konstant bleibt (Statistisches Bundesamt, 13. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, 2015, S. 20). Ohne Einwanderung wäre das Erwerbspersonenpotenzial bereits 2014 um rund 160 000 Personen gesunken (IAB, Aktuelle Berichte – Mehr Chancen als Risiken durch Zuwanderung, Januar 2015, S. 2), bis 2050 würde es um ca. 14 Millionen zurückgehen (IAB, Aktuelle Berichte – Mehr Chancen als Risiken durch Zuwanderung, Januar 2015, S. 2). Für die Einschätzung der Auswirkungen des demografischen Wandels ist vor allem der Altenquotient maßgeblich, der die Zahl der Personen im nicht mehr erwerbsfähigen Alter beschreibt, die auf 100 Personen im erwerbsfähigen Alter entfällt. Der Altenquotient wird zukünftig stark zunehmen. Die Verschiebung in der Altersstruktur bewirkt, dass der Bevölkerung im Erwerbsalter künftig immer mehr Seniorinnen und Senioren gegenüberstehen werden. Im Jahr 2013 entfielen auf 100 Personen im Erwerbsalter 34 Personen die mindestens 65 Jahre alt waren. Im Jahr 2060 werden es 61 ältere Menschen im Alter von 65 Jahren und höher sein pro 100 Personen im Erwerbsalter - selbst bei einem jährlichen Zuzugsüberschuss von 200 000 Personen (Statistisches Bundesamt, 13. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, 2015, S. 25). Dieser fortschreitende demografische Wandel führt zu Herausforderungen für Renten-, Gesundheits- und Pflegeversicherung. Weniger Beitragszahlenden stehen mehr Rentenbezieher und Pflegebedürftige mit steigender Lebenserwartung gegenüber. So treffen sinkende Einzahlungen auf wachsende Ausgaben. Gleiches gilt für die gesetzliche Krankenversicherung, die sich wachsenden Kosten bei gleichzeitiger Erhöhung des Lebensalters ausgesetzt sieht. Die Auswirkungen des demografischen Wandels insbesondere im Hinblick auf die Beschäftigungsstruktur in Deutschland sind bereits deutlich spürbar. Die Wirtschaft äußert einen stark gestiegenen Bedarf an qualifizierten Fachkräften, der über das Erwerbspersonenpotenzial auf dem nationalen Arbeitsmarkt nicht zu decken ist. Zwar besteht in Deutschland kein allgemeiner Arbeitskräftemangel, doch gibt es in vielen Tätigkeitsbereichen offene Stellen, die nicht besetzt werden können. Dies betrifft besonders Stellen in der Gesundheits- und Pflegebranche, Technik und IT, aber auch im Handwerk – insbesondere in den ländlichen Regionen. Dabei fehlen nicht nur Akademikerinnen und Akademiker: Auch Stellen unterhalb des Niveaus von Hochqualifizierten bleiben unbesetzt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

2. Vorrangige Mobilisierung von Arbeitspotenzial innerhalb Deutschlands

Vor dem Hintergrund dieser Herausforderungen müssen mehr Menschen für den Arbeitsmarkt qualifiziert werden. Dazu bedarf es vorrangiger Anstrengungen, die ca. 870 000 Langzeitarbeitslosen in Arbeit zu bringen, vor allem durch Aus- und Weiterbildung und bessere Betreuung. Die Chancen junger Menschen müssen verbessert werden, damit niemand ohne Ausbildung bleibt. Im Alter zwischen 25 und 35 Jahren haben derzeit 346 000 Menschen keinen Schulabschluss, ca. 1,4 Millionen Menschen haben keine berufsqualifizierende Ausbildung und befinden sich auch in keiner (Statistisches Jahrbuch des Statistischen Bundesamtes für 2016, S. 78, 80). Außerdem muss die Vereinbarkeit von Familie und Beruf verbessert werden, um insbesondere die Frauenerwerbstätigkeit zu erhöhen. Insgesamt könnten zusätzlich 1,3 bis 2 Millionen Frauen am Arbeitsleben teilnehmen. Auch die vermehrte Eingliederung von älteren Erwerbstätigen in den Arbeitsmarkt soll gefördert werden, ebenso wie die Option, länger am Erwerbsleben teilhaben zu können. Darüber hinaus müssen die im Inland lebenden Migrantinnen und Migranten besser in den Arbeitsmarkt integriert werden. Zudem muss die Arbeitswelt durch individuelle Förderung und passende Leistungen für Menschen mit Behinderungen inklusiv gestaltet werden. Eine systematische Qualifizierung und Ausschöpfung des in Deutschland verfügbaren Potenzials an Erwerbspersonen wird aber nicht ausreichen, den künftigen Bedarf an Arbeitskräften zu decken. Deshalb ist eine zusätzliche Einwanderung von Arbeitskräften aus dem Ausland notwendig.

3. Einwanderung aus EU-Staaten

Bisher profitiert Deutschland von gut ausgebildeten Einwanderinnen und Einwanderern aus der Europäischen Union. Im Jahr 2015 sind netto 385 000 EU-Bürgerinnen und -Bürger nach Deutschland eingewandert (685 485 Zuwanderung und 303 036 Abwanderung, vgl. BAMF, Wanderungsmonitoring: Erwerbsmigration nach Deutschland 2015, S. 6), im Jahr 2014 netto 339 309 (BAMF, Wanderungsmonitoring: Erwerbsmigration nach Deutschland 2014, S. 5) und im Jahr 2013 netto 300 716 (BAMF, Wanderungsmonitoring: Erwerbsmigration nach Deutschland 2012, S. 5). Die Einwanderung aus Süd- und Osteuropa findet überwiegend im Rahmen der Arbeitsmigration statt. Da auch in diesen Staaten die Bevölkerung altert und die Geburtenrate sinkt, werden aber in Zukunft weniger Menschen zu uns kommen. Zudem werden die Länder in Süd- und Osteuropa selbst Arbeitskräfte benötigen, wenn sie sich wirtschaftlich stabilisieren (Statistisches Bundesamt, 13. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, 2015, S. 38). Der deutsche Gesetzgeber hat auf Grund der EU-Freizügigkeit kaum Spielräume, die Einwanderung von Unionsbürgerinnen und -bürgern rechtlich zu steuern. Die Steuerung der Kriterien, nach denen Drittstaatsangehörige – also Menschen aus Nicht-EU-Staaten – nach Deutschland kommen können, unterliegt hingegen dem Einfluss der deutschen Gesetze. Diese Gestaltungsmöglichkeit ist in der Vergangenheit nicht ausreichend genutzt worden.

4. Transparentere Einwanderungsmöglichkeiten für Fachkräfte

Deutschland steht im weltweiten Wettbewerb mit anderen Einwanderungsländern. Qualifizierte Fachkräfte beurteilen in einer globalisierten Wirtschaft die Attraktivität eines Landes als Einwanderungsland auch nach den rechtlichen Rahmenbedingungen. Gleichzeitig spielen die Ausgestaltung des Verfahrens und die Bewertung der Einwanderungskriterien als transparent und zukunftsoffen nicht nur für potentielle ausländische Einwanderungsinteressierte eine Rolle. Auch die in Deutschland lebende Bevölkerung verlangt nach einem Steuerungssystem, das auf den Wirtschaftsstandort Deutschland ausgerichtet ist und die Einwanderung von beruflich qualifizierten potentiellen Erwerbstätigen klar regelt. Im Laufe der vergangenen 15 Jahre sind diverse Regelungen erlassen worden, die in der Summe das deutsche Einwanderungsrecht sehr unübersichtlich machen: Vor mehr als zehn Jahren wurde in der rot-grünen Koalition das Zuwanderungsgesetz erlassen. Damit wurden wichtige Regelungen für den Zuzug von Qualifizierten, Hochqualifizierten und Selbständigen geschaffen. Diese Möglichkeiten wurden in den Jahren 2007 und 2009 erheblich erweitert. Darauf aufbauend folgten weitere Änderungen im Jahr 2012 durch das Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union und weitere weitreichende Änderungen in den Jahren 2013 bis 2015. Heute erhalten Akademikerinnen und Akademiker nach der Blauen Karte EU eine Aufenthaltserlaubnis, wenn sie einen inländischen oder einen anerkannten oder vergleichbaren ausländischen Abschluss, ein Arbeitsangebot und ein Mindestgehalt von 49.600 Euro bzw. – in Mangelberufen – 38.688 Euro haben (letzteres bei Naturwissenschaftlerinnen und Naturwissenschaftlern, Mathematikerinnen und Mathematikern, Ingenieurinnen und Ingenieuren, Ärztinnen und Ärzten sowie IT-Fachkräften). Akademikerinnen und Akademiker mit Arbeitsangebot unterhalb dieser

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Einkommensschwelle können unter engen Voraussetzungen eine Aufenthaltserlaubnis mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit (BA) erhalten. Hochschulabsolventinnen und -absolventen mit deutschem Abschluss sind generell von der Zustimmung befreit. Sie können nach dem Abschluss 18 Monate bleiben, um eine Arbeit zu suchen. Neu einreisende Akademikerinnen und Akademiker erhalten ohne Jobangebot eine sechsmonatige Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitssuche, wenn sie nachweisen, dass ihr Lebensunterhalt gesichert ist. Fachkräfte mit mindestens zweijähriger anerkannter ausländischer Ausbildung können mit Zustimmung der BA eine Aufenthaltserlaubnis bekommen, wenn sie ein Arbeitsplatzangebot haben, ihr Abschluss in Deutschland anerkannt ist und ihr Beruf auf einer Positivliste von Mangelberufen steht. Das Gleiche gilt, wenn sie auf Grund eines bilateralen Anwerbeabkommens nach Deutschland kommen. Fachkräfte mit inländischem Abschluss können mit Zustimmung der BA unabhängig von der Positivliste oder von einem Abkommen eine Aufenthaltserlaubnis bekommen. Auch hier besteht nach dem Abschluss die Möglichkeit der Arbeitsplatzsuche, befristet auf ein Jahr. Außerdem gibt es die Möglichkeit, für Forschungsaufenthalte, als Selbständige oder Selbständiger, zum Studium oder zur Berufsausbildung nach Deutschland zu kommen. Zudem gibt es verschiedene Berufsgruppen, bei denen ausbildungsunabhängig an die Funktion angeknüpft wird, beispielsweise leitende Angestellte, Spezialistinnen und Spezialisten, Sprachlehrerinnen und -lehrer, Hausangestellte, Au-pair-Beschäftigte und viele mehr. Zuletzt erlaubt die Beschäftigungsverordnung (BeschV) den Zugang von konzernintern entsandten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern. Die Unübersichtlichkeit und die derzeitige Regelungsdichte schrecken potenzielle Einwanderungsbewerberinnen und -bewerber davon ab, das Zulassungsverfahren zu durchlaufen. Die nationalen Vorschriften der §§ 18 ff. des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) in Verbindung mit der Beschäftigungsverordnung sind ohne entsprechende fachkundige Beratung insgesamt nur schwer verständlich. Der Nachteil der aufgezeigten Zuwanderungsoptionen nach dem Aufenthaltsgesetz besteht zudem in einer Vielzahl von bestehenden Ermessensregelungen, die auf Grund des grundsätzlichen Erwerbstätigkeitsverbots sowohl für Einwanderinnen und Einwanderer als auch für deutsche Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber wenig Rechtssicherheit bieten. Zudem sind die Anerkennungsprozesse von ausländischen Abschlüssen häufig schleppend und Zuwanderungsmöglichkeiten für qualifizierte Arbeitskräfte ohne Studienabschluss begrenzt. Auch die Gewährung einer Niederlassungserlaubnis ist bei der Einwanderung zum Zwecke der Erwerbstätigkeit nicht einheitlich für alle Fallgruppen geregelt. Um qualifizierte Fachkräfte zu gewinnen, ist es aber unabdingbar, ihnen eine dauerhafte Aufenthaltsperspektive zu geben, an der sie ihre weitere Lebensplanung ausrichten können. Diese Missstände führen dazu, dass trotz geringer Beschränkungen bei der beschäftigungsorientierten Einwanderung für Hochqualifizierte zu wenige Einwanderinnen und Einwanderer aus Drittstaaten die Angebote nutzen: Die Blaue Karte EU mit einer Geltungsdauer von höchstens vier Jahren erhielten im Jahr 2015 gerade einmal 14 468 Personen, wovon jedoch lediglich 5 867 Personen tatsächlich nach Deutschland einreisten (40,6 Prozent, vgl. BAMF, Wanderungsmonitoring: Erwerbsmigration nach Deutschland 2015, S. 6). Hier sind Änderungen dringend notwendig.

5. Verhältnis zwischen Einwanderungs- und Asylrecht

Die Regelungen zum Asylrecht bleiben von dem Einwanderungsgesetz unberührt: Deutschland nimmt seine völker-, europa- und verfassungsrechtlichen Pflichten, Menschen Schutz vor Verfolgung und Menschenrechtsverletzungen zu gewähren, unabhängig davon wahr. Die Aufnahme von Asylberechtigten ist eine humanitäre Verpflichtung. Sie darf nicht an Bedarfs- und Eignungskriterien gebunden werden und kann daher auch nicht durch ein Einwanderungsgesetz geregelt werden. Für diejenigen, die nicht auf der Flucht vor Krieg und Verfolgung nach Deutschland kommen, sondern durch Arbeit ihre wirtschaftliche Situation verbessern wollen, ist das Asylverfahren aber der falsche Weg. Der Wunsch nach einem Arbeitsplatz ist verständlich, aber kein Asylgrund. Auch deshalb muss Klarheit geschaffen werden, wer nach Deutschland einwandern kann - und wer nicht. Hier können transparente Regelungen und eine weltweite Verfügbarkeit von Informationen über die Möglichkeiten und Grenzen der Einwanderung nach Deutschland Abhilfe schaffen. Potentielle Einwanderinnen und Einwanderer müssen gezielt über die Voraussetzungen der Erwerbsmigration informiert werden, sodass sie – z.B. durch Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen oder Sprachkurse – ggf. ihre Qualifikationen für den deutschen Arbeitsmarkt verbessern und damit ihre Chancen auf eine Einwanderung nach Deutschland optimieren können.

Illegale Migration kann nur dann erfolgreich bekämpft werden, wenn überhaupt die Möglichkeit einer legalen Einwanderung zum Zwecke der Erwerbstätigkeit besteht. Dass genau definierte Einwanderungsangebote die Asylverfahren massiv entlasten können, zeigt das Beispiel der befristeten Arbeitsvisa für den Westbalkan. Im Jahr 2015 wurden etwa 144 000 Asylanträge von Migrantinnen und Migranten aus den Westbalkanländern gestellt, obwohl die Chance auf Anerkennung gering ist. Um den Druck aus dem Asylsystem zu nehmen und zumindest

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

für einige Arbeitsmigrantinnen und -migranten eine legale Einreisemöglichkeit zu schaffen, hat die Regierungskoalition der 18. Wahlperiode im Rahmen des Asylverfahrensbeschleunigungsgesetzes ein Gastarbeiterprogramm für den Westbalkan aufgelegt: Wenn Migrantinnen und Migranten vom Balkan ein konkretes Jobangebot oder einen Ausbildungsplatz haben und die BA dem Antrag des Unternehmens auf Beschäftigung zustimmt, kann ein befristeter Aufenthaltstitel zum Zwecke der Erwerbstätigkeit erteilt werden. Voraussetzung ist, dass die betreffenden Personen in den letzten zwei Jahren keine Leistungen aus dem Asylbewerberleistungsgesetz erhalten haben oder sie ihren Asylantrag zurückgezogen haben und am Tag des Inkrafttretens der Verordnung im Oktober 2015 (oder unverzüglich danach) freiwillig aus Deutschland ausgereist sind. Das Auswärtige Amt hat im Jahr 2016 18 806 Visa dieser Art ausgestellt. Gleichzeitig ist die Zahl der Flüchtlinge aus den Westbalkanländern erheblich zurückgegangen. So wurden z. B. im Jahr 2016 rund 70 Prozent weniger Asylanträge von Menschen aus Albanien gestellt als im Vorjahreszeitraum. Ein Einwanderungsgesetz hätte denselben Effekt.

6. Deutschland als Einwanderungsland

Deutschland ist ein Einwanderungsland. 20 Prozent der Bevölkerung sind Menschen mit Migrationshintergrund. Einwanderinnen und Einwanderer haben in den 60er Jahren am deutschen Wirtschaftswunder mitgearbeitet und tragen seither zum Wohlstand der Gesellschaft bei. Sie haben aber nicht nur die Wirtschaft, sondern auch die Politik, Kultur und Gesellschaft in den vergangenen Jahrzehnten geprägt. Einwanderung hat das Land vielfältiger und lebenswerter gemacht. Das zeigt: Die deutsche Gesellschaft ist auf Einwanderung angewiesen. Nur mit der Unterstützung von qualifizierten Arbeitskräften aus dem Ausland kann Deutschland sein wirtschaftliches Wachstum und seine Sozialsysteme trotz des demographischen Wandels sichern. Das gilt nicht nur für diejenigen, die noch nach Deutschland kommen werden, sondern auch für die Einwanderinnen und Einwanderer, die bereits hier leben. Doch statt Einwanderung und Integration klug zu gestalten, haben konservative Politikerinnen und Politiker das Thema Migration jahrzehntelang tabuisiert. Dies führte zu einem gravierenden Reformstau, der das Einwanderungssystem heute willkürlich und unkontrolliert erscheinen lässt. Als im Jahr 2015 innerhalb eines Jahres 890 000 Asylsuchende nach Deutschland gekommen sind, hat bei vielen die zunehmende Angst vor Überfremdung und Kontrollverlust zu großer Verunsicherung und einem Misstrauen in die staatlichen Institutionen geführt. Deutschland erlebte ein dramatisches Aufkeimen von Populismus und Rassismus – und das zu Zeiten, in denen der deutsche Mittelstand händeringend nach Fachkräften aus dem Ausland sucht. Deutschland braucht darum keine Politik, die den Menschen Angst macht und die Stigmatisierung von Einwanderinnen und Einwanderern noch befeuert, sondern ein Einwanderungskonzept mit nachvollziehbaren Kriterien, das Einwanderung klug und kontrolliert gestaltet, damit sie gesellschaftlich akzeptiert bleibt. Der erneute Aufstieg des Rechtspopulismus und der damit einhergehende Anstieg rassistischer Gewalt in Deutschland erfordern zudem ein klares Bekenntnis zu Deutschland als Einwanderungsland. Deutschland steht hinter den Menschen, die das Land und die Gesellschaft seit Jahrzehnten bereichern. Deutschland ist weltoffen, tolerant und schottet sich nicht ab, sondern erlaubt Einwanderung in kontrollierter Form. Es geht nicht darum, woher jemand kommt, sondern was er oder sie zur Gesellschaft in Deutschland beitragen kann. Daher bedarf es eines modernen und transparenten Einwanderungsgesetzes, das auch den Menschen hier erklärt, wie Einwanderung besser funktionieren kann.

7. Einwanderung und Entwicklungspolitik

Es gibt die Sorge, durch gezielte Einwanderung in den Herkunftsländern einen sog. Braindrain zu verursachen, dass also abwandernde Arbeitskräfte in ihren Herkunftsländern fehlen. Die Lage ist differenziert zu betrachten: Zum einen gibt es viele Migrantinnen und Migranten, die mit erweiterten Qualifikationen zum Nutzen ihrer Herkunftsstaaten zurückkehren („Braingain“). Zum anderen können sich die Rücküberweisungen, also Geldtransfers der Migrantinnen und Migranten in die Herkunftsstaaten, positiv auf die dortige Wirtschaft auswirken. Das gilt umso mehr, als sie vor Ort oft in Bildung und Ausbildung von Angehörigen investiert werden, also deren Aufstiegschancen verbessern. Weiterhin gibt es Regionen, in denen junge Menschen auch mit guter Ausbildung keine Perspektive haben, auf dem Arbeitsmarkt unterzukommen – sie fehlen dem Arbeitsmarkt also nicht.

Gut gesteuerte Migration fördert darüber hinaus vielfach den Austausch von Wissen, Technologien und Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern zwischen den Staaten. Diese positiven Effekte von Migration gilt es zu fördern. Trotzdem gibt es Berufsgruppen aus bestimmten Regionen, die vor Ort benötigt werden. Hier darf eine gezielte Anwerbung von Fachkräften nicht zur nachteiligen Entwicklungen in den Herkunftsländern führen. Das

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

deutsche Einwanderungsgesetz muss darüber hinaus in ein Gesamtkonzept Migration eingebettet werden. Dieses muss die Schaffung von legalen sicheren Fluchtrouten ebenso beinhalten wie den Schutz der europäischen Außengrenzen und die faire Verteilung von Flüchtlingen innerhalb Europas. Vor allem gilt es, die Fluchtursachen zu bekämpfen und Perspektiven vor Ort zu schaffen durch stärkere Entwicklungszusammenarbeit und eine Wirtschaftspolitik der EU, die nicht zur Zerstörung von Lebensgrundlagen auf anderen Kontinenten führt. In diesen Bereichen muss Deutschland – parallel zur Entwicklung eines eigenen modernen Einwanderungssystems – gemeinsam mit seinen europäischen Partnern vorankommen.

III. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Um den genannten Anforderungen gerecht zu werden, beinhaltet der Gesetzesentwurf folgende Regelungen:

- Die Einführung eines Punktesystems in Anlehnung an das kanadische Modell, zugeschnitten auf die Bedürfnisse des deutschen Arbeitsmarktes: Damit soll ein transparentes, aus dem Ausland leicht verständliches Instrument in das deutsche Recht implementiert werden, das Offenheit nach außen signalisiert und die Akzeptanz von Einwanderung im Inland stärkt. Das Punktesystem richtet sich an Drittstaatsangehörige, die zum Zwecke der Erwerbstätigkeit oder zur Arbeitsplatzsuche nach Deutschland einwandern wollen. Es ist in der Lage, nationale ökonomische Interessen abzubilden und langfristig zu verfolgen. Es ist hinreichend flexibel, um auf die Bedürfnisse der Wirtschaft in einem überschaubaren Zeitraum zu reagieren, beispielsweise durch Kontingentierung oder Anpassung der erforderlichen Mindestpunktzahl.

- Die Bestimmung eines jährlichen Einwanderungskontingents durch den Deutschen Bundestag: Der Bundestag legt mit Zustimmung des Bundesrates auf Vorschlag der Bundesregierung unter Berücksichtigung der arbeitsmarktpolitischen Bedürfnisse jedes Jahr neu fest, wie viele Personen tatsächlich einwandern können. Gab es viel Zuwanderung aus der EU, kann die Quote niedriger sein. Fehlen Fachkräfte, kann sie höher liegen.

- Eine Verordnungsermächtigung zur konkreten Ausgestaltung des Auswahlverfahrens: Das Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) erlässt mit Zustimmung des Bundesrates im Einvernehmen mit dem Bundesministerium des Inneren (BMI) eine Rechtsverordnung, die die Bedingungen für die Teilnahme, den Ablauf und die Voraussetzungen für die erfolgreiche Teilnahme am Auswahlfahren regelt und die Kriterien für ein punkte- und nachfrageorientiertes System festgelegt. Die Rechtsverordnung steht unter einem kombinierten Änderungs- und Ablehnungsvorbehalt des Bundestages. Das Einwanderungsgesetz legt dabei sechs zu bewertende Kriterien fest, auf denen das Punktesystem mindestens basieren muss: Berufsqualifikationen, Sprachkenntnisse, Alter, Integrationsaspekte, Berufserfahrung und das Vorliegen eines Arbeitsplatzangebotes. Ein Beispiel, wie eine solche Verordnung aussehen kann, findet sich im Entwurf eines Einwanderungsgesetzes der Abgeordneten der
  SPD-Bundestagsfraktion Thomas Oppermann, MdB, Dr. Eva Högl, MdB, Burkhard Lischka, MdB, Dr. Karamba Diaby, MdB, und Dr. Matthias Bartke, MdB (abrufbar unter http://www.spdfraktion.de/system/files/documents/einwanderungsgesetz-spd-bundestagsfraktion.pdf).

- Die Voraussetzungen für die Erteilung von Aufenthalts- und Niederlassungserlaubnis: Fachkräfte mit einer beruflichen Qualifikation erhalten eine zunächst auf drei Jahre befristete Aufenthaltserlaubnis zum Zweck der Ausübung einer ihrer Qualifikation entsprechenden Beschäftigung mit Option auf Verlängerung. Voraussetzung für die Erteilung der Erlaubnis ist die erfolgreiche Teilnahme am Auswahlverfahren, das in der Rechtsverordnung geregelt wird. Die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, also eines unbefristeten Aufenthaltstitels, ist nach drei Jahren möglich. Kommen Einwanderinnen und Einwanderer zum Zwecke der Arbeitsplatzsuche, wird eine auf ein Jahr befristete Aufenthaltserlaubnis erteilt. Bei der erstmaligen Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis zur Arbeitsplatzsuche wird von dem Erfordernis der Lebensunterhaltssicherung abgesehen. Zudem dürfen Arbeitsplatzsuchende eine Beschäftigung ausüben, die insgesamt 120 volle Tage oder 240 halbe Tage im

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Jahr nicht überschreiten darf. Ausländerinnen und Ausländer, die sich bereits in Deutschland befinden, sind von der Teilnahme am Auswahlverfahren ausgeschlossen.

- Einen einheitlichen Fachkräftebegriff: Durch einen einheitlichen Fachkräftebegriff verdeutlicht der Gesetzentwurf, dass der deutsche Arbeitsmarkt nicht nur an Hochschulabsolventinnen und -absolventen interessiert ist, sondern auch an Einwanderinnen und Einwanderern mit anderen Berufsqualifikationen. Bisher war die Einwanderung für Nichtakademikerinnen und -akademiker nur unter sehr engen Voraussetzungen möglich.

- Erleichterungen bei der Anerkennung von ausländischen Berufsqualifikationen: Mit den neuen Regelungen wird es Fachkräften außerdem ermöglicht, erst nach ihrer Einreise die Gleichwertigkeit/Vergleichbarkeit ihrer beruflichen bzw. akademischen Qualifikation feststellen lassen zu können. So werden lange Wartezeiten vor der Einreise vermieden und sowohl Fachkräfte als auch Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber können besser planen. Für die Feststellung der Gleichwertigkeit/Vergleichbarkeit haben Einwanderinnen und Einwanderer ab Einreise ein Jahr Zeit. Der Nachweis muss gegenüber der Ausländerbehörde vorgelegt werden.

- Familiennachzug im Rahmen des Punktesystems: Einwanderinnen und Einwanderer mit Jobangebot können bei Aufnahme der Erwerbstätigkeit ihre Familie (Kernfamilie) mitbringen – vorausgesetzt, der Lebensunterhalt ist gesichert.

- Verzicht auf Vorrangprüfung: Die Aufnahme einer Beschäftigung bedarf der Zustimmung der BA: Sie überprüft die Arbeitsbedingungen auf Gleichwertigkeit, um Lohndumping zu vermeiden. Auf eine zeitraubende individuelle Vorrangprüfung wird verzichtet, sofern die Landesregierungen nicht in Bezirken mit hoher Arbeitslosigkeit an der Vorrangprüfung festhalten wollen.

Mit dem vorliegenden Entwurf soll in einem ersten Schritt ein Steuerungssystem nach Punkten eingeführt werden. Das Punktesystem soll zunächst neben den bisher geltenden Rechtsvorschriften bestehen und sie um ein flexibles, bedarfsorientiertes und kontingentiertes Steuerungssystem der Einwanderung von Drittstaatsangehörigen ergänzen. Nach einer Erprobungsphase müssen die bestehenden und die neuen Regelungen evaluiert werden. Ziel ist es, durch die schrittweise Vereinfachung, Reform und Überführung der bisherigen Einwanderungsregeln in das Einwanderungsgesetz die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche deutsche Einwanderungsgesellschaft zu schaffen. Zugleich bedarf es eines umfassenden Konzepts, wie (Arbeits-)Migration in Deutschland zukünftig gestaltet werden soll. Hierfür muss auch an einem attraktiven kulturellen und sozialen Umfeld sowie an geeigneten Maßnahmen zur Förderung von Integration und Gleichberechtigung gearbeitet werden. Auch die Reform des Staatsbürgerschaftsrechts und die verbesserte Arbeitsmarktintegration von bereits hier lebenden Migrantinnen und Migranten sind zwingend notwendig. Ein Gesamtkonzept Migration muss die Bekämpfung von Fluchtursachen ebenso beinhalten wie die Schaffung von legalen sicheren Fluchtrouten, den Schutz der europäischen Außengrenzen und die faire Verteilung von Flüchtlingen innerhalb Europas. In diesen Bereichen muss Deutschland – parallel zur Entwicklung eines eigenen modernen Einwanderungssystems – gemeinsam mit seinen europäischen Partnern vorankommen.

Erforderlich ist zudem eine breite gesellschaftliche Debatte über die Einwanderung und die Veränderungen, die damit einhergehen. Der vorliegende Entwurf für ein Einwanderungsgesetz soll dabei den Anstoß und die Grundlage für die dringend notwendige weitere Diskussion darstellen. Die SPD-Bundestagsfraktion hat den nun eingebrachten Gesetzesentwurf bereits im November 2016 vorgestellt und intensiv mit der Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft diskutiert. Die Ergebnisse dieser Diskussion müssen nun mit allen Fraktionen gemeinsam in den Fachausschüssen ausgewertet werden und in das Einwanderungsgesetz für Deutschland einfließen.

IV. Alternativen

Bereits im Jahr 2003 hatte die damalige Bundesregierung im Entwurf eines Zuwanderungsgesetzes die Möglichkeit der potenzialorientierten Einwanderung über ein Punktesystem vorgeschlagen (BT-Drucksache

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

15/420). Dieser Vorschlag wurde von CDU/CSU und FDP im Bundesrat abgelehnt. Im Jahr 2017 hat die Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN einen Gesetzesentwurf zur Einführung eines Einwanderungsgesetzes eingebracht (BT-Drucksache 18/11854). Dieser beinhaltet interessante Aspekte, ist aber über eine 1. Lesung nicht hinausgekommen. Die SPD-Bundestagsfraktion hat den nun eingebrachten Gesetzesentwurf bereits im November 2016 vorgestellt und intensiv mit der Wissenschaft, Wirtschaft und Zivilgesellschaft diskutiert. Die Ergebnisse dieser Diskussion müssen nun mit allen Fraktionen gemeinsam in den Fachausschüssen ausgewertet und in ein gutes Einwanderungsgesetz für Deutschland umgesetzt werden.

V. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für das Einwanderungsgesetz ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 Grundgesetz (GG) (Aufenthalts- und Niederlassungsrecht der Ausländer). Eine bundesgesetzliche Regelung ist zur Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse erforderlich (Art. 72 Abs. 2 GG), da die Regelungen den nationalen Arbeitsmarkt betreffen.

V. Transparenzangaben

Dieser Gesetzentwurf basiert auf wissenschaftlicher Beratung durch Dr. Carsten Hörich und Kathleen Neundorf (Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg).

B. Besonderer Teil

Zu § 1 (Zweckbestimmung)

§ 1 beschreibt den Zweck und den Anwendungsbereich des Einwanderungsgesetzes. Das Gesetz steuert die Einwanderung beruflich qualifizierter Fachkräfte aus dem Ausland über ein Auswahlverfahren nach Punkten. Es wird klargestellt, dass das Einwanderungsgesetz nicht die Summe der Rechtsvorschriften enthält, denen Ausländerinnen und Ausländer insgesamt unterworfen sind. Vorschriften aus dem Aufenthaltsgesetz (allgemeine Bestimmungen sowie Regelungen über die Einreise und den Aufenthalt im Bundesgebiet, über die Integration, ordnungsrechtliche Vorschriften sowie Regelungen über die Aufenthaltsbeendigung, das Verfahren, die Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration; Straf- und Bußgeldvorschriften, Vorschriften über die Rechtsfolgen bei illegaler Beschäftigung und Verordnungsermächtigungen sowie Übergangs- und Schlussvorschriften) bleiben unberührt. Speziellere Vorschriften in anderen Gesetzen (z.B. Freizügigkeitsgesetz/EU und Asylgesetz) genießen Vorrang. Das Einwanderungsgesetz ist zukunftsoffen mit dem Ziel angelegt, Einwanderungstatbestände zum Zweck der Erwerbstätigkeit oder Arbeitsplatzsuche zusammenzufassen und hinsichtlich der Voraussetzungen und Rechtfolgen zu systematisieren und anzugleichen. Dadurch wird die Basis für ein transparentes und übersichtliches Einwanderungsrecht geschaffen. In einem ersten Schritt wird als Einwanderungsoption die Einwanderung im Punktesystem eingeführt. Gesteuert wird durch das Einwanderungsgesetz ausschließlich die Einwanderung von Ausländerinnen und Ausländern aus Drittstaaten, die über eine Berufsqualifikation verfügen.

Absatz 2 bestimmt im Wesentlichen den personellen Anwendungsbereich des Gesetzes. Auf Grund der fortgeschrittenen Einigung Europas und der weitreichenden Sonderstellung des Freizügigkeitsrechts werden Unionsbürgerinnen und -bürger grundsätzlich vom Anwendungsbereich des Gesetzes ausgenommen. Eine Anwendung kommt nur in Betracht, wenn ein anderes Bundesgesetz Vorschriften dieses Gesetzes ausdrücklich für anwendbar erklärt.

Zu § 2 (Fachkräfte)

Durch § 2 wird der Begriff der Fachkraft für den Anwendungsbereich des Einwanderungsgesetzes definiert. Der Begriff umfasst alle Personen, die im Inland eine Erwerbstätigkeit auf einem bestimmten Qualifikationsniveau ausüben wollen oder ein entsprechendes Arbeitsplatzangebot vorweisen können. Dabei kommen gleichberechtigt sowohl akademische als auch nicht-akademische Berufsqualifikationen in Betracht, die entweder zu einem früheren Zeitpunkt in Deutschland oder im Ausland erworben wurden. Der Fachkräftebegriff verdeutlicht die

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Öffnung der Einwanderungsmöglichkeiten im Punktesystem für Ausländerinnen und Ausländer, die nicht über einen akademischen Abschluss verfügen. Im Aufenthaltsgesetz ist in Verbindung mit der Beschäftigungsverordnung eine Einwanderungsoption für diese Personengruppe bisher nur sehr eingeschränkt möglich. Für die Unterscheidung zwischen Fachkräften und sonstigen Erwerbstätigen sieht die neue Begriffsbestimmung zwei Wege vor:

Ziffer 1 knüpft an die bereits nach bisherigem Recht geltenden Kriterien und Verfahren zur Bewertung ausländischer Abschlüsse im Kontext der Arbeitsmigration an. Als Fachkraft gelten danach Ausländerinnen und Ausländer, die einen inländischen Hochschulabschluss besitzen oder deren ausländischer Hochschulabschluss in Deutschland anerkannt wurde bzw. nach der Datenbank anabin (vgl. www.anabin.kmk.org) oder einer individuellen Bewertung durch die Zentralstelle für ausländisches Bildungswesen (ZAB) mit einem inländischen Hochschulabschluss vergleichbar ist. Darüber hinaus werden diejenigen Ausländerinnen und Ausländer als Fachkräfte im Sinne des Einwanderungsgesetzes definiert, die im Inland eine qualifizierte Berufsausbildung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf erworben haben oder deren ausländische Berufsqualifikation als gleichwertig mit einer inländischen qualifizierten Berufsausbildung eingestuft wurde (durch die nach den Regelungen des Bundes oder der Länder für die berufliche Anerkennung zuständige Stelle). Bei reglementierten Berufstätigkeiten wird die Vergleichbarkeit bzw. Gleichwertigkeit in der Regel durch die Berufszulassung nachgewiesen.

Ziffer 2 sieht alternativ zur Überprüfung der im Ausland erworbenen Berufsqualifikationen die Möglichkeit einer Anerkennung über den Europäischen Qualifikationsrahmen (EQR) vor. Anhand des Stellenprofils des vorliegenden Arbeitsplatzangebotes kann eine Kategorisierung von Qualifikationen auf der Grundlage sog. Lernergebnisse vorgenommen werden (statt einer Kategorisierung ausschließlich anhand der durchlaufenen Ausbildungsgänge). Diese Anerkennung ist somit prinzipiell auch für eine Zuordnung „informell“ erworbener Qualifikationen offen, z. B. durch Berufserfahrung oder Fort- oder Weiterbildungen. Auf dieser Grundlage können die zuständigen Behörden anhand des Stellenprofils für die Beschäftigung überprüfen, ob die konkrete Tätigkeit den Anforderungen der erforderlichen Niveaustufe des EQR entspricht. Hierbei kann ergänzend auf Nachweise über formelle oder informelle Qualifikationen der antragstellenden Personen sowie auf die Zuordnung nach dem Deutschen Qualifikationsrahmen (vgl. www.dqr.de> Service > Downloads > Liste der Zugeordneten Qualifikationen) zurückgegriffen werden. Schon nach jetziger Rechtslage ist im Rahmen des Zulassungsverfahrens für Drittstaatsangehörige in der Regel die Vorlage eines Stellenprofils für die beabsichtigte Beschäftigung erforderlich, damit die Voraussetzungen des § 39 AufenthG geprüft werden können; insoweit knüpft die vorgesehene Neuregelung an bereits bestehende Verfahrensabläufe an. Hierdurch wird auch gut qualifizierten Arbeitskräften aus Ländern oder Branchen, in denen keine formalen Ausbildungssysteme existieren, eine Einwanderungsoption eröffnet. Die Regelung wird sinnvoll ergänzt durch die nunmehr nach § 11 des Einwanderungsgesetzes eröffnete Möglichkeit der nachträglichen Feststellung der Vergleichbarkeit bzw. Gleichwertigkeit der Berufsqualifikationen (jedenfalls sofern es sich nicht um reglementierte Berufe handelt).

Zu § 3 (Aufenthaltserlaubnis nach Auswahlverfahren im Punktesystem)

§ 3 stellt die Grundlagen des neu eingeführten Punktesystems dar und regelt die Möglichkeit, Ausländerinnen und Ausländern, die durch ein besonderes Auswahlverfahren ihre Qualifikation und Integrationsfähigkeit als qualifizierte Einwanderinnen und Einwanderer nachgewiesen haben, einen (zunächst) befristeten Aufenthaltstitel zu erteilen. Dies dient der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, kann aber auch unabhängig von einem konkreten Arbeitsplatzangebot erfolgen. Eine Aufenthaltserlaubnis nach dem Einwanderungsgesetz wird nur dann im Wege einer gebundenen Entscheidung erteilt, wenn ein entsprechendes Auswahlverfahren erfolgreich durchlaufen wurde und die sonstigen Voraussetzungen, insbesondere auch die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen nach dem Aufenthaltsgesetz, erfüllt sind. Die Durchführung des Auswahlverfahrens nach § 3 erfolgt nach Maßgabe einer Rechtsverordnung, die gemäß § 4 vom BMAS mit Zustimmung des Bundesrates im Einvernehmen mit dem BMI erlassen wird. Sofern das Auswahlverfahren nach Punkten erfolgreich durchlaufen wurde und ein konkretes Arbeitsplatzangebot für eine sozialversicherungspflichtige, der Qualifikation entsprechenden Beschäftigung im Inland vorliegt, wird die Aufenthaltserlaubnis für drei Jahre erteilt. Sofern die oder der Einwanderungsinteressierte im Inland einen ihrer oder seiner Qualifikation angemessenen Arbeitsplatz sucht und das Auswahlverfahren nach Punkten erfolgreich durchlaufen hat, wird der Aufenthaltstitel für ein Jahr erteilt. Sind die erforderlichen Punktevoraussetzungen im Auswahlverfahren erfüllt, bietet dies hinreichend Gewähr für eine

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

positive Prognose der Integration in die Gesellschaft, den Arbeitsmarkt und die wirtschaftlichen Verhältnisse der Bundesrepublik Deutschland.

Zu § 4 (Verordnungsermächtigung)

Das BMAS bestimmt durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates im Einvernehmen mit dem BMI die Bedingungen für die Teilnahme, den Ablauf und die Voraussetzungen für die erfolgreiche Teilnahme am Auswahlverfahren im Sinne des § 3. Die Rechtsverordnung steht unter einem kombinierten Änderungs- und Ablehnungsvorbehalt des Bundestages. In der Rechtsverordnung werden hierbei die Kriterien für ein punkte- und nachfrageorientiertes System festgelegt, welche jährlich nach Maßgabe des in der Auswahlverordnung festgelegten Verfahrens evaluiert wird. Die Festlegung erfolgt in einer Rechtsverordnung, damit nach den ersten Erfahrungen notwendige Anpassungen zügig vorgenommen, flexibel auf die Entwicklungen des deutschen Arbeitsmarktes reagiert und die Anforderungen an die potenziellen Einwanderinnen und Einwanderer zeitnah verändert werden können. Gleichzeitig wird der Normtext des Einwanderungsgesetzes von Detailregelungen entlastet. Das Einwanderungsgesetz legt dabei sechs zu bewertende Kriterien fest, auf denen das Punktesystem mindestens basieren muss: Berufsqualifikationen, Sprachkenntnisse, Alter, Integrationsaspekte, Berufserfahrung und das Vorliegen eines Arbeitsplatzangebotes. Diese Mindestkriterien lassen in der Regel auf eine gute Integrationsprognose schließen. Die Wahrscheinlichkeit einer schnellen und gelungenen Integration ist umso höher, je mehr Berührungspunkte mit der neuen Wahlheimat Deutschland bestehen (bspw. Kenntnisse der deutschen Sprache, Abschluss eines Studiums oder einer Ausbildung sowie ehrenamtliches Engagement in Deutschland, Verwandtschaft in Deutschland).

Ein Beispiel, wie eine solche Verordnung aussehen kann, findet sich im Entwurf eines Einwanderungsgesetzes der Abgeordneten der SPD-Bundestagsfraktion Thomas Oppermann, MdB, Dr. Eva Högl, MdB, Burkhard Lischka, MdB, Dr. Karamba Diaby, MdB, und Dr. Matthias Bartke, MdB (abrufbar unter http://www.spdfraktion.de/system/files/documents/einwanderungsgesetz-spd-bundestagsfraktion.pdf).

Die verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG sind gewahrt.

Zu § 5 (Einwanderungskontingent)

Die Entscheidung darüber, wie vielen Personen pro Jahr über die Regelungen des Punktesystems die Einwanderung nach Deutschland ermöglicht werden soll, ist eine der wesentlichen Entscheidungen der deutschen Einwanderungspolitik, welche nur dem direkt demokratisch legitimierten Gesetzgeber vorbehalten bleiben kann. Bundestag und Bundesrat werden daher jährlich die Kapazität der Einwanderung über das Einwanderungsgesetz festlegen. Die Festsetzung erfolgt auf einen Vorschlag der Bundesregierung, die ihren Vorschlag mit einem jährlichen Einwanderungsbericht verbindet und darauf Bezug nimmt. Ist das Einwanderungskontingent erschöpft, wird das Verfahren eingestellt. Sind nicht genügend qualifizierte Einwanderungsinteressierte vorhanden, die das Auswahlverfahren erfolgreich durchlaufen haben, so wird das Einwanderungskontingent nicht voll ausgeschöpft.

Zu § 6 (Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis)

Auch eine Aufenthaltserlaubnis nach dem Einwanderungsgesetz kann grundsätzlich verlängert werden. Dies gilt unabhängig davon, ob die Aufenthaltserlaubnis bei der erstmaligen Erteilung für drei Jahre oder für ein Jahr zur Arbeitsplatzsuche erteilt worden ist. Die Verlängerungsentscheidung ist nach Maßgabe des Aufenthaltsgesetzes zu treffen. Die Aufenthaltserlaubnis ist unter Berücksichtigung des beabsichtigten Aufenthaltszwecks zu befristen. Der Zweck liegt für beide Fallgruppen einheitlich in der Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in der Bundesrepublik Deutschland. Ist eine für die Erteilung, die Verlängerung oder die Bestimmung der Geltungsdauer wesentliche Voraussetzung entfallen, so kann die Frist auch nachträglich verkürzt werden. Für die Verlängerungsentscheidung stellt der anwendbare § 8 Abs. 1 S. 1 AufenthG klar, dass auf die Verlängerung einer Aufenthaltserlaubnis dieselben Vorschriften Anwendung finden, die für die Erteilung eines solchen Aufenthaltstitels gelten. Hierzu zählt auch das Vorliegen der allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen, wie die Sicherung des Lebensunterhalts und das Nichtbestehen von Ausweisungsinteressen. Auf die Verknüpfung der Verlängerung der Aufenthaltserlaubnis und die Sicherung des Lebensunterhalts wird ausdrücklich hingewiesen. Von dem Nachweis der Lebensunterhaltssicherungspflicht wird ausschließlich bei der erstmaligen Erteilung des Aufenthaltstitels nach § 3 abgesehen (§ 9). Für die Verlängerungsentscheidung erheblich ist insbesondere die

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Aufnahme einer der Qualifikation entsprechenden Beschäftigung bzw. die Suche nach einer entsprechenden Beschäftigung. In der Regel ist daher die Aufnahme einer Beschäftigung bzw. das Vorliegen eines konkreten Arbeitsplatzangebotes im Entscheidungszeitpunkt vorausgesetzt. Bei Nachweis entsprechender Bemühungen kann die Aufenthaltserlaubnis nach § 3 des Einwanderungsgesetzes zur Arbeitsplatzsuche nur einmal für maximal ein Jahr verlängert werden. Die Aufenthaltserlaubnis kann mit Bedingungen erteilt und verlängert werden und auch nachträglich mit Auflagen, bspw. einer räumlichen Beschränkung, versehen werden.

Zu § 7 (Niederlassungserlaubnis)

Fachkräften, denen eine Aufenthaltserlaubnis nach dem Einwanderungsgesetz erteilt wurde, wird ein dauerhaftes Aufenthaltsrecht in Form der Niederlassungserlaubnis (§ 9 AufenthG) eröffnet. Eine Niederlassungserlaubnis kann nach drei Jahren Aufenthalt in Deutschland mit der Aufenthaltserlaubnis nach dem Einwanderungsgesetz erteilt werden, sofern die Sicherung des Lebensunterhalts ohne staatliche Hilfe gewährleistet ist, ausreichende Kenntnisse der deutschen Sprache vorliegen und mindestens 18 Monate Pflichtbeiträge oder freiwillige Beiträge zur gesetzlichen Rentenversicherung geleistet wurden oder Aufwendungen für einen Anspruch auf vergleichbare Leistungen einer Versicherungs- oder Versorgungseinrichtung oder eines Versicherungsunternehmens nachgewiesen werden können. Ausreichende deutsche Sprachkenntnisse entsprechen dem Niveau B 1 des Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmens für Sprachen (Empfehlungen des Ministerkomitees des Europarates an die Mitgliedstaaten Nr. R (98) 6 vom 17. März 1998 zum Gemeinsamen Europäischen Referenzrahmen für Sprachen – GER). Von dem Erreichen der Sprachanforderungen wird in der Regel bereits auf Grund des erfolgreichen Durchlaufens des Auswahlverfahrens auszugehen sein. Sofern keine Bedenken der öffentlichen Sicherheit und Ordnung entgegenstehen, kann eine Niederlassungserlaubnis erteilt werden. Die ausländische Fachkraft muss zudem über ausreichenden Wohnraum für sich und ihre mit ihr in häuslicher Gemeinschaft lebenden Familienangehörigen verfügen. § 9 Abs. 2 S. 3 und 6 AufenthG gelten entsprechend. Auf Grund des erfolgreich durchlaufenen Auswahlverfahrens kann davon ausgegangen werden, dass die Fachkraft nach einem dreijährigen Aufenthalt im Inland über Grundkenntnisse der Rechts- und Gesellschaftsordnung und der Lebensverhältnisse im Bundesgebiet im Sinne von § 9 Abs. 2 Nr. 8 des AufenthG verfügt.

Zu § 8 (Familiennachzug im Rahmen des Punktesystems)

Der Familiennachzug für Inhaber eines Aufenthaltstitels nach § 3 Alt. 1 (mit Jobangebot) ist unter erleichterten Bedingungen möglich. Um den Erfolg der Einwanderungsoption nach dem Einwanderungsgesetz auch dauerhaft sicherzustellen, wird der Familiennachzug analog zu den Regelungen für Inhaber einer Blauen Karte EU ausgestaltet. Es wird deklaratorisch klargestellt, dass die Regelungen zum Familiennachzug des Aufenthaltsgesetzes anwendbar sind. Dabei gelten § 27 Abs. 4 S. 2, § 30 Abs. 1 S. 3 sowie § 32 Abs. 2 S. 1 AufenthG entsprechend. Ehegatten des Inhabers einer Aufenthaltserlaubnis nach § 3 Alt. 1 haben einen Anspruch auf Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 30 AufenthG, auch wenn der Ehegatte vor der Einreise nicht über deutsche Sprachkenntnisse verfügt. Für den Kindernachzug ergibt sich, dass ein Anspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels besteht, wenn der allein personensorgeberechtigte Elternteil eine Aufenthaltserlaubnis nach § 3 besitzt oder die Eltern ihren gewöhnlichen Aufenthalt im Bundesgebiet haben und mindestens ein Elternteil eine Aufenthaltserlaubnis nach § 3 besitzt. Die in § 27 Abs. 4 AufenthG bereits für Familienangehörige von Inhabern einer Blauen Karte EU geltende Regelung, wonach die Aufenthaltstitel der Familienangehörigen die gleiche Gültigkeitsdauer wie der Aufenthaltstitel des Stammberechtigten haben, wird um die Familienangehörigen des Inhabers einer Aufenthaltserlaubnis nach § 3 erweitert. Voraussetzung ist eine entsprechende Gültigkeit des Passes oder Passersatzes. Weiterhin müssen die allgemeinen Voraussetzungen für die Erteilung des Aufenthaltstitels vorliegen, insbesondere muss der Lebensunterhalt gesichert sein. Der Lebensunterhalt des nachziehenden Familienangehörigen ist gesichert, wenn er ihn einschließlich ausreichenden Krankenversicherungsschutzes ohne Inanspruchnahme öffentlicher Mittel bestreiten kann. Die Ermittlung des Unterhaltsbedarfs und des zur Verfügung stehenden Einkommens richtet sich bei erwerbstätigen Ausländerinnen und Ausländern im Grundsatz nach den entsprechenden Bestimmungen des Zweiten Buches Sozialgesetzbuch (SGB II). Bei der Berechnung sind, sofern die Ausländerin oder der Ausländer nicht alleinstehend ist, sondern in einer familiären, eheähnlichen oder lebenspartnerschaftlichen Gemeinschaft lebt, die sozialrechtlichen Regelungen über die Bedarfsgemeinschaft (vgl. § 27 Abs. 2 des Zwölften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XII)) heranzuziehen. Es ist daher rechtlich ausgeschlossen, in solchen Fällen allein auf den eigenen Bedarf der Ausländerin oder des Ausländers abzustellen oder den Hilfebedarf für jedes Einzelmitglied der Bedarfsgemeinschaft isoliert zu

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

betrachten. Es reicht nicht aus, wenn der nachziehende Ehegatte mit seinen Einkünften bei isolierter Betrachtung zwar seinen eigenen Bedarf sicherstellen könnte, er für seine Ehepartnerin oder seinen Ehepartner und seine Kinder (Kernfamilie) aber auf öffentliche Sozialleistungen angewiesen ist.

Zu § 9 Lebensunterhaltssicherung

Im Einwanderungsgesetz werden abweichende Bestimmungen zur nach § 5 Abs. 1 Nummer 1 AufenthG grundsätzlich notwendigen Lebensunterhaltssicherung getroffen (lex specialis). Bei der erstmaligen Erteilung der Aufenthaltserlaubnis wird von der allgemeinen Voraussetzung der Lebensunterhaltssicherung abgesehen. Dies gilt unabhängig davon, ob ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt oder eine Einreise zunächst zur Arbeitsplatzsuche erfolgt. Die Potenzialeinwanderung soll nicht durch lange Prüfungsverfahren erschwert werden. Sofern ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegt, ist die Lebensunterhaltsicherung für die Zeit der Beschäftigung unproblematisch möglich. Da die Beschäftigung nach dieser Aufenthaltserlaubnis ohne Beschränkung auf ein bestimmtes Beschäftigungsverhältnis erlaubt ist, kann der Lebensunterhalt auch bei Verlust des ursprünglichen Arbeitsplatzangebotes durch Aufnahme einer anderen, der Qualifikation entsprechenden Beschäftigung gesichert werden. Ausländerinnen und Ausländer, die im Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nach diesem Gesetz sind, sind auch verpflichtet, der zuständigen Ausländerbehörde mitzuteilen, wenn die Beschäftigung, für die der Aufenthaltstitel erteilt wurde, vorzeitig beendet wurde (§ 13). Gleiches gilt für die Einwanderung nach dem Einwanderungsgesetz zunächst zur Arbeitsplatzsuche. Auch in dieser Fallgruppe besteht auf Grund des erfolgreichen Auswahlverfahrens hinreichend Gewähr für eine zügige Arbeitsmarktintegration und somit der eigenständigen Lebensunterhaltssicherung. Hier kann keine abweichende Beurteilung im Vergleich zur Situation von erwerbslosen Unionsbürgerinnen und -bürgern erfolgen. Der Bezug von Sozialleistungen nach dem Zweiten Sozialgesetzbuch ist gem. § 7 Abs. 1 S. 2 Nr. 2 SGB II bei Ausländerinnen und Ausländern, deren Aufenthaltsrecht sich allein aus dem Zweck der Arbeitssuche ergibt, und ihren Familienangehörigen ausgeschlossen. Arbeitsplatzsuchende haben aber auch im Rahmen des Einwanderungsgesetzes einen uneingeschränkten Zugang zu den Beratungsangeboten nach §§ 29 ff. des Dritten Buches Sozialgesetzbuch (SGB III) -
dies entspricht dem Zugang zu Förderleistungen nach dem SGB III, wie sie auch Inhabern einer Aufenthaltserlaubnis nach § 18c AufenthG ermöglicht wird. Die Berufsberatung umfasst die Erteilung von Auskunft und Rat 1. zur Berufswahl, zur beruflichen Entwicklung und zum Berufswechsel, 2. zur Lage und Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Berufe, 3. zu den Möglichkeiten der beruflichen Bildung, 4. zur Ausbildungs- und Arbeitsstellensuche, 5. zu Leistungen der Arbeitsförderung sowie 6. zu Fragen der Ausbildungsförderung und der schulischen Bildung, soweit sie für die Berufswahl und die berufliche Bildung von Bedeutung sind. Da von dem Nachweis der Lebensunterhaltssicherung als Voraussetzung für die Erteilung eines Aufenthaltstitels abgesehen wird, kann die ausländische Fachkraft neben der Suche nach einer ihrer Qualifikation entsprechenden Beschäftigung einer zeitlich begrenzten Beschäftigung nachgehen und somit zusätzlich zur eigenen Lebensunterhaltssicherung beitragen. Die Aufnahme der Beschäftigung neben der Arbeitsplatzsuche darf den Zweck der Erteilung der Aufenthaltsgenehmigung, nämlich die Arbeitsplatzsuche, nicht ernsthaft gefährden.

Zu § 10 (Zustimmung zur Beschäftigung)

Bei der Einwanderung nach dem Einwanderungsgesetz im Punktesystem wird an der Zustimmungspflichtigkeit zur Ausländerinnen- und Ausländerbeschäftigung nach dem Aufenthaltsgesetz zu Steuerungszwecken grundsätzlich festgehalten. Eine Zustimmung kann im Rahmen des Einwanderungsgesetzes zu jeder qualifizierten Beschäftigung erteilt werden. Nach § 39 Abs. 1 S. 2 AufenthG kann die Zustimmung gegenwärtig nur erteilt werden, wenn dies in zwischenstaatlichen Vereinbarungen, durch ein Gesetz oder durch Rechtsverordnung bestimmt ist. Das bedeutet: Sofern eine Ausländerin oder ein Ausländer eine qualifizierte Tätigkeit auszuüben beabsichtigt, ist Voraussetzung für die Erteilung eines entsprechenden Aufenthaltsrechts, dass die angestrebte Beschäftigung zu einer Berufsgruppe gehört, die durch Rechtsverordnung nach § 42 AufenthG (Beschäftigungsverordnung) zugelassen worden ist (§ 18 Abs. 4 S. 1 AufenthG). Von den im Aufenthaltsgesetz geregelten Zustimmungsvoraussetzungen wird für die Gruppe der Einwanderinnen und Einwanderer nach diesem Gesetz nach erfolgreichem Durchlaufen des Auswahlverfahrens im Punktesystem die sog. Vorrangprüfung nicht mehr durchgeführt, sofern die Landesregierungen nicht nach Ermessen in Bezirken mit hoher Arbeitslosigkeit an der Vorrangprüfung festhalten.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

A) Beibehaltung der Zustimmungspflicht

Unter der Voraussetzung der Aufnahme einer der Qualifikation entsprechenden Beschäftigung kann eine Zustimmung der BA für jede Beschäftigung erteilt werden. Es muss sich um eine sozialversicherungspflichtige Beschäftigung handeln, die keine geringfügig entlohnte Tätigkeit darstellt und nicht als kurzfristige Beschäftigung gilt. Vorausgesetzt ist stets, dass es sich um eine qualifizierte Beschäftigung handelt. Für im Inland erworbene Berufsqualifikationen gilt daher: Eine Beschäftigung ist nur möglich, wenn die berufliche Qualifikation im Rahmen einer mindestens zweijährigen Berufsausbildung erworben worden ist und die Beschäftigung der beruflichen Qualifikation entspricht. Sofern die Berufsqualifikation im Ausland erworben wurde, kann eine Zustimmung zur Ausübung einer der beruflichen Qualifikation entsprechenden Beschäftigung in einem staatlich anerkannten oder vergleichbar geregelten Ausbildungsberuf erteilt werden. Vorausgesetzt ist stets, dass die Berufsausübungserlaubnis, soweit diese vorgeschrieben ist, erteilt wurde oder ihre Erteilung zugesagt ist. Einer Zustimmung bedarf es nicht, sofern durch die Beschäftigungsverordnung bestimmt ist, dass die Ausübung der Beschäftigung ohne Zustimmung der BA zulässig ist und die Berufsausübungserlaubnis, soweit diese vorgeschrieben ist, erteilt wurde oder ihre Erteilung zugesagt ist. Auf das Entfallen der Zustimmungspflichtigkeit bei Vorbeschäftigungszeiten oder längerem Voraufenthalt nach Maßgabe der Beschäftigungsverordnung wird hingewiesen (§ 9 Abs. 1 BeschV). Insofern eine Zulassung zur Arbeitsplatzsuche nach erfolgreichem Durchlaufen des Auswahlverfahrens nach Punkten zur Arbeitsplatzsuche erfolgt ist, wird die BA vor Aufnahme einer der beruflichen Qualifikation entsprechenden Beschäftigung beteiligt. Auch bei der Einwanderung nach dem Einwanderungsgesetz im Punktesystem ist zu Verfahrensbeschleunigungszwecken das sog. Vorabzustimmungsverfahren möglich. Danach kann die BA ihre Prüfung auf Initiative des Arbeitgebers bereits vornehmen, bevor der Visumsantrag gestellt oder sie im Rahmen des Visumsverfahrens beteiligt wird. Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber können somit aktiv auf das Einwanderungsverfahren einwirken, indem sie zur Einleitung des Zustimmungsverfahrens die erforderlichen Auskünfte aus dem Inland an die BA weiterleiten (zum Prüfungsumfang siehe unten). Durch die unmittelbare Vorlage der erforderlichen Nachweise durch den Arbeitgeber kann die sog. Arbeitsbedingungsprüfung zeitnah erfolgen. Das Vorabzustimmungsverfahren soll bei der Beschäftigung von ausländischen Fachkräften generell angewandt werden. § 36 Abs. 3 BeschV ermöglicht es Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern, sowohl eine konkrete als auch eine anonymisierte Vorabanfrage bei der BA zu stellen, um Planungssicherheit zu gewinnen und das Verfahren zu beschleunigen. Von dem Verfahren können daher Ausländerinnen und Ausländer mit einem konkreten Arbeitsplatzangebot ebenso profitieren, wie ausländische Fachkräfte, die im Inland einen Arbeitsplatz suchen. Der Bescheid über den Ausgang des Zustimmungsverfahrens wird von der BA gegenüber dem Arbeitgeber erlassen. Die zukünftige ausländische Arbeitnehmerin oder der zukünftige ausländische Arbeitnehmer kann die Entscheidung dann gemeinsam mit den anderen notwendigen Unterlagen bei der Beantragung des Aufenthaltstitels vorlegen.

B) Zustimmungsvoraussetzungen

§ 10 Abs. 2 modifiziert die im Aufenthaltsgesetz niedergelegten Zustimmungsvoraussetzungen zur Ausländerinnen- und Ausländerbeschäftigung im Hinblick auf die sog. Vorrangprüfung für die Einwanderung im Rahmen des Einwanderungsgesetzes. Die Vorrangprüfung (wonach die BA prüft, ob für die Beschäftigung deutsche Arbeitnehmer sowie sonstige bevorrechtigte Ausländerinnen und Ausländer zur Verfügung stehen) wird aus Effizienzgründen nicht mehr durchgeführt. Durch diese Regelung wird der Zustimmungsprozess erheblich entbürokratisiert und die aktive Rolle der Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber im Prozess unterstützt. Die Landesregierungen sollen aber nach Ermessen darüber entscheiden können, ob sie in Bezirken mit hoher Arbeitslosigkeit an der Vorrangprüfung festhalten wollen. Eine ähnliche Regelung hat es im Rahmen des Integrationsgesetzes gegeben, unter dem in 133 von 156 Agenturbezirken die Vorrangprüfung ausgesetzt wurde. Ausdrücklich nicht ausgeschlossen ist die Prüfung nach § 39 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 Buchst. a) AufenthG, wonach die BA der Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis u.a. nur dann zustimmen kann, wenn sich durch die Beschäftigung von Ausländerinnen und Ausländern keine nachteiligen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt, insbesondere hinsichtlich der Beschäftigungsstruktur, der Regionen und der Wirtschaftszweige ergeben (globale Arbeitsmarktprüfung). Diese Arbeitsmarktprüfung beinhaltet eine regionale Arbeitsmarktprüfung, in der die zuständige Agentur für Arbeit u. a. zu prüfen hat, ob ein deutlicher Überhang der Zahl der Arbeitslosen einer bestimmten Wirtschaftsklasse gegenüber der Anzahl der gemeldeten offenen Stellen zu verzeichnen ist. Über dieses Steuerungsinstrument kann auch zukünftig flexibel auf die Lage am deutschen Arbeitsmarkt reagiert werden. Durch das Einwanderungsgesetz wird weiterhin sichergestellt, dass durch die Einwanderung von ausländischen Fachkräften keine Verschlechterungen bei den Arbeitsbedingungen und keine Absenkung des Lohnniveaus eintreten. Erforderlich für eine Zustimmung der BA ist danach, dass die Beschäftigung nicht zu

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

ungünstigeren Arbeitsbedingungen als für vergleichbare deutsche Beschäftigte erfolgt. Der Vergleich bezieht sich dabei auf Beschäftigungen mit den für die offene Stelle charakteristischen Anforderungen an Ausbildung, Funktion, Arbeitsleistung und Arbeitsergebnisse. Die zu überprüfenden Arbeitsbedingungen umfassen dabei die für ein Arbeitsverhältnis geltenden wesentlichen Bedingungen. Diese sind in einem Arbeitsvertrag geregelt. Die Ausgestaltung orientiert sich in der Regel an der betrieblichen Situation, aber auch an gesetzlichen und tariflichen Regelungen sowie mit Blick auf die guten Sitten. Der Arbeitgeber bleibt der Arbeitsverwaltung gegenüber auskunftspflichtig über die Arbeitsbedingungen, die u. a. das Arbeitsentgelt, Arbeitszeiten und sonstige Arbeitsbedingungen umfassen (§ 39 Abs. 2 S. 3 AufenthG).

Zu § 11 (Möglichkeit der nachträglichen Feststellung der Vergleichbarkeit bzw. Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation)

Im Einwanderungsgesetz wird eine grundlegende Neuregelung des Anerkennungsprozesses für im Ausland erworbene Berufsqualifikationen geschaffen. Grundsätzlich muss für die Einwanderung nach dem Aufenthaltsgesetz die Gleichwertigkeit der Berufsqualifikation mit einer inländischen qualifizierten Berufsausbildung vor Erteilung der Aufenthaltserlaubnis festgestellt werden (§ 6 Abs. 2 BeschV). Gleiches gilt für ausländische Hochschulabschlüsse; diese müssen anerkannt oder einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbar sein (§ 2 Abs. 3 BeschV). Die Neuregelung ermöglicht bei nicht reglementierten Berufen die Erteilung einer Aufenthaltserlaubnis nach § 3 zunächst vorbehaltlich der Feststellung, ob eine vergleichbare bzw. gleichwertige Berufsqualifikation vorliegt. Abs. 2 sieht im Hinblick auf die Sicherstellung des erforderlichen Qualifikationsprofils für die Ausübung einer Beschäftigung in der Bundesrepublik Deutschland vor, dass die Feststellung der Gleichwertigkeit bzw. Vergleichbarkeit der Berufsqualifikation durch die zuständige Stelle innerhalb eines Jahres nach der erteilten Zustimmung bei der Ausländerbehörde vorzulegen ist. Sofern die Eigenschaft als Fachkraft im Sinne dieses Gesetzes vorbehaltlich der Feststellung der Vergleichbarkeit bzw. Gleichwertigkeit nur auf Grund der im Ausland erworbenen Ausbildungsnachweise bzw. der Nachweise über die ausländische Hochschulqualifikation angenommen wurde, wird nach einem Jahr in jedem Fall das Vorliegen der Voraussetzungen geprüft. Die Regelung dient in erster Linie der Ermöglichung des Ausgleichs von wesentlichen Unterschieden zwischen der nachgewiesenen ausländischen Berufsqualifikation und der entsprechenden inländischen Berufsbildung (§ 4 Abs. 2 Nr. 3 des Berufsqualifikationsfeststellungsgesetzes (BQFG)). In der Regel ist zur Feststellung der ggf. vorhandenen wesentlichen Unterschiede ein vorheriger Antrag bei der zuständigen Stelle notwendig. Auf Grund der Regelung in § 11 kann dieser vom Inland aus gestellt werden. Innerhalb eines Jahres kann auf Initiative der Ausländerin oder des Ausländers in enger Zusammenarbeit mit den beteiligten Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern der Ausgleich von wesentlichen Unterschieden durch den Nachweis von im Inland erworbenen sonstigen Befähigungsnachweisen, nachgewiesenen einschlägigen Berufserfahrungen oder sonstigen nachgewiesenen einschlägigen Qualifikationen ermöglicht werden (§ 4 BQFG). Die Bestimmung stärkt die Stellung des Arbeitgebers, der grundlegende Personalentscheidungen für sein Unternehmen trifft und bei Feststellung der Eignung der Ausländerin oder des Ausländers den Erwerb der Nachqualifikationen fördern kann. Zum Zwecke des Ausgleichs von wesentlichen Unterschieden kann die Frist angemessen verlängert werden. Hierunter werden Fälle erfasst, bei denen die zuständige Stelle eine spezifische Berufserfahrung von mehr als einem Jahr zum Ausgleich der wesentlichen Unterschiede vorsieht oder beispielsweise Weiterbildungslehrgänge aus organisatorischen Gründen erst nach der Jahresfrist enden.

Zu § 12 (Widerruf der Zustimmung)

Die Bestimmung enthält eine notwendige Ergänzung auf Grund der neu eingeführten Möglichkeit der nachträglichen Feststellung der Vergleichbarkeit bzw. der Gleichwertigkeit der Berufsqualifikationen (§ 11). Sofern die nachträgliche Prüfung der Berufsqualifikationen nicht innerhalb der nach § 11 maßgeblichen Frist erfolgt, kann die BA ihre Zustimmung zur Beschäftigung widerrufen. Dies kann auch zum Widerruf der nach dem Einwanderungsgesetz erteilten Aufenthaltserlaubnis führen, da die Zustimmung vorausgesetzt ist. Die Regelung entspricht ihrem Wesen nach § 41 AufenthG. Die Ermessensentscheidung ist anhand der Gesamtumstände des Einzelfalles unter Berücksichtigung der nachteiligen Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt zu treffen.

Zu § 13 (Mitwirkungspflichten)

Sofern eine ausländische Fachkraft eine Aufenthaltserlaubnis nach § 3 besitzt, ist ein Wechsel des Arbeitsplatzes ohne Erlaubnis der Ausländerbehörde möglich. Die Fachkräfte sind aber verpflichtet, die Ausländerbehörde über

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

den Arbeitsplatzwechsel zu informieren. Die Ausländerbehörden werden so in die Lage versetzt, die notwendige Überprüfung, beispielsweise im Hinblick auf die Befristungsentscheidung, durchzuführen.

Zu § 14 (Evaluation)

Ziel der Evaluation ist eine umfassende Untersuchung der Wirksamkeit des eingeführten steuernden Punktesystems. Es soll darüber hinaus untersucht werden, ob und wie die entsprechenden Bestimmungen für eine bedarfsorientierte Einwanderung zum Zwecke der Erwerbstätigkeit im geltenden Aufenthaltsgesetz nach und nach in ein umfassendes Einwanderungsgesetz integriert werden können. Es bedarf eines umfassenden Konzepts, wie (Arbeits-)Migration in Deutschland zukünftig gestaltet werden soll.

Zu § 15 (Inkrafttreten)

Die Anwendung der neuen Regeln setzt einen gewissen Vorlauf zur Umstellung auch der Verwaltungspraxis und des Verordnungsrechts voraus. Deshalb soll das Gesetz grundsätzlich erst sechs Monate nach Inkrafttreten angewandt werden (Satz 2). Durch Satz 1 wird jedoch sichergestellt, dass notwendige Vorarbeiten sofort begonnen werden können.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.